

DRŽAVNE NAKNADE ŽRTVAMA KAZNENIH DJELA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Dr. sc. Maja Bukovac Puvača,
izvanredna profesorica
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 343.122:347.426(497.5)
Ur.: 12. veljače 2013.
Pr.: 12. ožujka 2013.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

U radu se obrađuje pitanje državnih naknada koje će žrtvama određenih kaznenih djela isplaćivati Republika Hrvatska. Danom prijama Republike Hrvatske u Europsku uniju na snagu će stupiti Zakon o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela, kojim je propisano pravo na novčanu naknadu žrtvama kaznenih djela nasilja počinjenih s namjerom, pretpostavke i postupak za ostvarivanje toga prava, tijela koja donose odluke i sudjeluju u postupku odlučivanja o tom pravu, te tijela i postupak koji se primjenjuje u prekograničnim slučajevima. Država će neposrednim žrtvama isplaćivati naknade za troškove liječenja i izgubljenu zaradu, posrednim žrtvama naknadu za gubitak uzdržavanja, a osobi koja je taj trošak imala i naknadu za trošak pogreba neposredne žrtve. Za sve su te iznose propisana moguća umanjena po različitim osnovama (ponašanja same žrtve prije, tijekom i nakon što je postala žrtva, uračunavanje drugih naknada), kao i maksimalni iznosi u kojima se isplaćuju. O naknadi će u upravnom postupku odlučivati posebno tijelo, Odbor za novčanu naknadu žrtvama kaznenih djela. Posebno je propisan postupak u prekograničnim slučajevima. Ovim je zakonom Republika Hrvatska ispunila obveze iz Direktive 2004/80/EZ i obveze iz Europske konvencije o naknadi štete žrtvama kaznenih djela nasilja. U radu se detaljnije analiziraju odredbe koje definiraju ovlaštenike prava na naknadu i pretpostavke njegova stjecanja. Izražava se sumnja u to da bi naš sustav naknada mogao doprinijeti cilju koji je europski zakonodavac imao pri donošenju Direktive 2004/80/EZ, ne toliko zbog vlastitih slabosti (koje će se pokazati tek nakon početka njegove primjene), već zbog slabosti samog sustava naknađivanja na području Europske unije, postavljenog tako da ovisi o nacionalnim sustavima država članica. Upozorava se i na moguće posljedice isključivanja od prava na naknadu prema ovom Zakonu žrtava kaznenih djela koje imaju pravo na naknadu prema Zakonu o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija.

Ključne riječi: novčana naknada, žrtva kaznenog djela, troškovi liječenja, izgubljena zarada, gubitak uzdržavanja, Direktiva 2004/80/EZ, Europska konvencija o naknadi štete žrtvama kaznenih djela nasilja.

1. UVOD

Zakon o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela donesen je u srpnju 2008. g.,¹ izmijenjen 2011. g.,² a na snagu će stupiti danom prijama Republike Hrvatske u Europsku uniju. Predstavlja usklađenje s Direktivom 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. koja se odnosi na naknade žrtvama kaznenih djela,³ ali i ispunjenje obveza prema Europskoj konvenciji o naknadi štete žrtvama kaznenih djela nasilja.⁴ Direktiva je državama članicama prepustila uređenje sustava naknada, propisujući samo da mora postojati mehanizam naknađivanja, države moraju imati tijela nadležna za odlučivanje o naknadi i suradnju s odgovarajućim tijelima u drugim članicama, te potencijalnim podnositeljima zahtjeva osigurati pristup bitnim informacijama. Konvencija je, pak, odredila temeljna načela naknađivanja i minimum prava koja bi žrtvama kaznenih djela nasilja potpisnice trebale priznati.

U kojoj je mjeri naš zakonodavac udovoljio zahtjevima navedenih propisa, budući da ZNNŽKD još nije stupio na snagu, možemo samo načelno procjenjivati, a tek će njegova primjena u praksi dati pravi odgovor na to pitanje. Međutim, smatramo da je i prije početka njegove primjene nužno upozoriti na neke nedostatke propisanih rješenja i moguće probleme koje bi u praksi oni mogli izazvati. Uz to, treba upozoriti i na činjenicu da na prostoru Europske unije sustav naknađivanja štete žrtvama kaznenih djela nije učinkovit u mjeri u kojoj se to očekivalo, odnosno da, iako su države osnovale nacionalne sustave i udovoljile obvezama iz Direktive, ona nije značajno doprinijela poboljšanju položaja žrtava kaznenih djela i u tijeku je rad na njezinim izmjenama.

2. RAZVOJ IDEJE O DRŽAVNIM NAKNADAMA ŽRTVAMA KAZNENIH DJELA U MEĐUNARODNOM, EUROPSKOM I POREDBENOM PRAVU

Ideja da država treba naknaditi barem dio štete koju na njenom teritoriju pretrpe žrtve kaznenih djela nije novog datuma. Još se šezdesetih godina prošlog stoljeća u nekim državama članicama Vijeća Europe počinju osnivati sustavi naknade štete iz državnih fondova kada oštećenik naknadu ne može dobiti od samog

1 NN 80/08., dalje u tekstu: ZNNŽKD.

2 NN 27/11. Izmjene su bile potrebne da bi se uskladio sa Zakonom o općem upravnom postupku.

3 Council Directive 2004/80 EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims, OJ L 261, 6.8.2004. (dalje u tekstu: Direktiva).

4 European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, usvojilo ju je Vijeće Europe 24. studenog 1983. g., na snagu je stupila 1. veljače 1988. g. Republika Hrvatska je tu Konvenciju potpisala 7. travnja 2005. g. Sabor je 16. svibnja 2008. godine donio Zakon o njenom potvrđivanju (Narodne novine - Međunarodni ugovori, 4/08.), a na snagu je u odnosu na Republiku Hrvatsku stupila 1. studenog 2008. g. (Narodne novine - Međunarodni ugovori, 7/08.), dalje u tekstu: Konvencija.

štetnika niti iz drugih izvora.⁵ Ubrzo se došlo do zaključka da i stranci koji se kreću između država članica, posebno radnici migranti, također trebaju u tom smislu biti zaštićeni, te da bi bilo potrebno usvojiti akt obvezujuće snage. Tako je započeo rad na Konvenciji, konačno usvojenoj i otvorenoj za potpisivanje dana 24. studenog 1983. godine.⁶ Uskoro je i Deklaracijom Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima pravednosti prema žrtvama zločina i zlorabe vlasti⁷ naglašeno da u slučajevima kada žrtve ne mogu naknaditi štetu od samog štetnika ili iz drugih izvora, država treba nastojati osigurati im tu naknadu, te u tu svrhu osnivati fondove.⁸

Bitno je naglasiti da su se pri donošenju Konvencije iznosili različiti argumenti za uključivanje države u naknađivanje te štete. Prema jednoj teoriji (*teorija državne odgovornosti za kazneno djelo*) država je obvezna žrtvi dati naknadu jer je propustila spriječiti to djelo učinkovitim mjerama kaznene politike, odnosno propisala je mjere koje su zakazale, a zbog zabrane samopomoći (osobne osvete) obvezna je zaštititi žrtvu. Prema drugoj se teoriji, koja je prevladala, državna intervencija temelji na *društvenoj solidarnosti i pravičnosti*.⁹ Kao ciljevi Konvencije navedeni su ujednačenje minimalnih odredbi o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela obvezujućim odredbama i osiguranje suradnje stranaka Konvencije, posebno u promoviranju naknade štete za strane državljane države na čijem je teritoriju napad izvršen i međusobnoj pomoći stranaka u svim pitanjima naknade.¹⁰ Budući da su neke države već imale razvijene sustave naknada, Vijeće je odlučilo propisati minimalne odredbe, a ne model-zakon, da ne bi odvratilo neke države članice od ratificiranja Konvencije.¹¹

5 U skladu s tim razvojem, pitanje naknade štete žrtvama nasilja postaje dio radnog programa Europskog odbora za kaznenopravne probleme 1970. godine (*Explanatory Report*, dalje u tekstu: *Obrazloženje*, Uvod, točka 2. Tekst dostupan na [www.http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/116.htm](http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/116.htm)). Vijeće ministara Vijeća Europe usvojilo je 1977. godine Rezoluciju (77) 27 o naknadi štete žrtvama nasilja, kojom je dana preporuka državama da osiguraju državnu naknadu žrtvama nasilja i od njih uzdržavanim osobama, ako se naknada ne može osigurati na drugi način. U idućih je nekoliko godina niz članica uvelo sustave državne naknade ili izmijenilo postojeće propise o toj materiji.

6 Opširnije vidi: *Obrazloženje*, Uvod, točka 3.- 5.

7 *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, tekst dostupan na: <http://www.hri.ca/uninfo/treaties/49.shtml>, prihvaćena je Rezolucijom 40/34 od 29. studenog 1985. godine.

8 Točke 12. i 13. Deklaracije. Spominje se naknada za pretrpljene teže tjelesne ozljede i narušavanje fizičkog ili mentalnog zdravlja, za same žrtve i novčana naknada obitelji žrtve, posebno uzdržavanim članovima, koja je uslijed kaznenog djela umrla ili postala tjelesno ili mentalno nesposobna.

9 *Obrazloženje*, Opća razmatranja, točka 9.-10.

10 *Obrazloženje*, Opća razmatranja, točka 11.

11 *Obrazloženje*, Komentar uz čl. 1., točka 12. i 13.

I na razini Europske unije pitanje naknade štete žrtvama kaznenih djela već je duže vrijeme predmet razmatranja.¹² Zelena knjiga iz rujna 2001.¹³ godine dala je pregled temeljnih pitanja naknade štete žrtvama kaznenih djela, do tada poduzetih mjera i inicijativa, pregled sustava naknada u državama članicama i problema koji proizlaze iz različitosti. Činjenice da sustavi državnih naknada nisu postojali u svim državama članicama i da su između postojećih sustava postojale značajne razlike, dovodile su do toga da je oštećenik, ovisno o tomu gdje ima prebivalište i u kojoj mu je državi članici šteta nanesena, mogao imati pravo na naknadu pune štete, a i ostati bez ikakve naknade. To je protivno cilju ustanovljavanja Europske unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde za sve i zato se smatralo potrebnim utvrditi minimalne standarde naknade na području Unije, koji ne bi smjeli služiti kao opravdanje za snižavanje standarda u postojećoj praksi pojedinih zemalja.

U Prijedlogu Direktive¹⁴ se kao cilj navelo ustanovljavanje minimalnog standarda naknade žrtvama kaznenih djela i omogućavanje naknade u prekograničnim situacijama. Međutim, pokazalo se da se oko odredbi koje bi omogućile ostvarivanje ovog prvog cilja - minimalnog standarda naknade, neće (uskoro) moći postići suglasnost,¹⁵ pa je Direktiva na kraju usvojena bez njih. To je bilo kompromisno rješenje, jer se Direktivu željelo usvojiti što prije i učiniti prvi korak u izgradnji sustava naknada na razini Unije.¹⁶ Zato pri analizi odredbi ZNNŽKD-a treba imati na umu da je pri uvođenju sustava državnih naknada zakonodavac imao zadane relativno niske standarde zaštite žrtava nasilja, minimum prava iz Konvencije stare 30 godina, za koju je potpuno jasno da je morala izbjeći nametanje težeg financijskog tereta potencijalnim potpisnicama. Taj je konvencijski standard

12 Iako su prve inicijative, zaključci i aktivnosti na utvrđivanju minimalnih standarda koji bi trebali o tom pitanju vrijediti na području Unije prethodili terorističkim napadima 11. rujna 2001. u SAD-u, i 11. ožujka 2004. godine u Madridu, oba su snažno utjecala na ubrzanje navedenih aktivnosti. To je vidljivo iz pripremni i radnih materijala vezanih uz donošenje Direktive.

13 *Green paper Compensation to crime victims COM (2001), 536 final, 28.9.2001.* (dalje u tekstu: *Green paper*)

14 *Proposal for a Council Directive on compensation to crime victims*, OJ 2003 C 045 E, 25.2.2003.

15 Prvo se postavilo pitanje postojanja pravnog temelja za Direktivu (Vidi: 13968/1/03 REV 1, 5.11.2003., Predsjedništvo - Vijeću, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st13/st13968-re01.en03.pdf>), a vrlo se brzo postavlja pitanje treba li Drugo poglavlje, koje se odnosi na minimalne standarde naknade žrtvama, biti uključeno u Prijedlog Direktive ili može biti doneseno u posebnoj Rezoluciji koje bi usvojile države članice (14869/03, 19.12.2003., Buduće Predsjedništvo - Odboru za građanskopravna pitanja, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st14/st14869.en03.pdf>).

16 Neposredno nakon terorističkog napada u Madridu, 11. ožujka 2004. godine, Predsjedništvo je pozvalo Vijeće da prije 1. svibnja 2004. godine usvoji Direktivu ili kako je predložena ili kao Direktivu uz Rezoluciju ili Direktivu uz jedan do dva članka koji će jamčiti da će svaka država članica imati sustav naknade. Izričito je navelo da je ovo zadnje kompromisni prijedlog, jer je, u svjetlu madridskog napada bilo bitno poslati jasnu poruku građanima Europske unije i učiniti prvi korak k sustavu naknade na razini Unije, bez prekludiranja daljnjih inicijativa i rada na minimalnim standardima (7752/04, 26.3.2004., Predsjedništvo - Vijeću, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st07/st07752.en04.pdf>).

daleko ispod minimalnog standarda koji je sadržavao Prijedlog Direktive, a prema kojem iznosi državnih naknada ne bi smjeli bitno odstupati od iznosa koji se mogu dobiti kao naknada štete prema pravilima građanskog prava te države.¹⁷

3. PRAVA ŽRTVE PREMA ZAKONU O NOVČANOJ NAKNADI ŽRTVAMA KAZNENIH DJELA

3.1. Opće odredbe

ZNNŽKD propisuje pravo na novčanu naknadu žrtvama kaznenih djela nasilja počinjenih s namjerom, pretpostavke i postupak za ostvarivanje toga prava, tijela koja donose odluke i sudjeluju u postupku odlučivanja o tom pravu, te tijela i postupak koji se primjenjuje u prekograničnim slučajevima (čl. 1.). U ovom ćemo se radu detaljnije osvrnuti samo na njegove odredbe kojima se definiraju žrtve, njihovo pravo na novčanu naknadu (vrste i opseg priznatih naknada) i pretpostavke njegova stjecanja, dakle, odredbe koje određuju minimum prava koje naš pravni sustav priznaje žrtvama kaznenih djela.¹⁸

Republika Hrvatska daje naknadu žrtvama na temelju načela društvene solidarnosti i pravednosti (čl. 2.). Izričito isticanje ovih načela jasno služi otklanjanju mogućnosti da se prava iz ovog zakona vežu za potencijalnu odgovornost države za štetu koju su pretrpjeli njihovi ovlaštenici. To nije naš jedini propis kojim se država obvezala isplatiti naknadu žrtvama kaznenih djela na temelju navedenih načela. Na njih se poziva i u čl. 2. Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija.¹⁹ Ovlaštenik koji ima pravo ostvariti naknadu prema odredbama ZOTAD-a, nema pravo na ostvarivanje naknade prema ZNNŽKD-u (čl. 48.).²⁰ Pravo na naknadu prema ZNNŽKD-u nemaju ni žrtve kaznenih djela protiv sigurnosti prometa (čl. 9.).

Iako ZNNŽKD o tomu ne sadrži izričite odredbe, solidarnost države ne isključuje njezinu potencijalnu odgovornost za konkretnu štetu. Činjenica da ovlaštenik ima prema odredbama ZNNŽKD-a pravo na naknadu od države, ne znači da u konkretnom slučaju ne može prema državi postaviti i zahtjev za naknadu

17 Vidi *infra*, 2.3.

18 I odredbe postupovne prirode bitno utječu na položaj žrtve, ali je, budući da zakon još nije stupio na snagu, čak i za načelnu ocjenu učinkovitosti propisanog sustava naknađivanja, ipak potrebno pričekati da taj mehanizam “proradi”, odnosno početak njegove primjene.

19 NN 117/03., dalje u tekstu: ZOTAD. Iako ovaj Zakon u samom svom nazivu sadrži “odgovornost”, država se prema oštećenicima jasno pozicionirala kao subjekt koji će im naknadu, pod određenim pretpostavkama, isplatiti zato što je s njima solidarna, a ne zato što za istu odgovara. Ovaj propis, problemi koji su prethodili njegovu donošenju i posljedice njegove retroaktivne primjene, čine jedno od najspornijih pitanja odgovornosti države u našem pravu, ali kao takvi prelaze okvire ovoga rada.

20 Više o problemu ovog isključivanja vidi *infra*, 4.

štete ako istu drži (su)odgovornom za nastalu mu štetu.²¹ Ovo smatramo potrebnim naglasiti zbog, nažalost, vrlo čestih situacija da se nakon nekog kaznenog djela s teškim posljedicama utvrdi da je žrtva bila duže vrijeme podvrgnuta nekom obliku nasilja počinitelja, da su o tomu bila obaviještena nadležna državna tijela i da je, jednostavno rečeno “sustav zakazao” u pravovremenom pružanju pomoći žrtvi i sprječavanju toga kaznenog djela.²² Pod pretpostavkom da će biti utvrđeno oštećenikovo pravo na naknadu štete od države kao odgovorne osobe, može se postaviti pitanje bi li ona trebala biti umanjena za iznose koje mu je država isplatila prema ZNNŽKD-u, a prema pravilima iz čl. 41. propisanim za slučajeve kada žrtva ostvari naknadu neposredno od počinitelja kaznenog djela. Iako smatramo da bi bilo moguće braniti i suprotno mišljenje, vjerujemo da će naši sudovi u takvim slučajevima odbiti iznose isplaćene na temelju solidarnosti od onih koje država duguje na temelju odgovornosti.

Pri donošenju Konvencije istaknuto je da načela solidarnosti i pravednosti ne znače da država treba intervenirati samo u slučaju da je žrtvi pomoć nužna, ali iznos naknade može ovisiti o financijskoj situaciji oštećenika (žrtve ili od nje uzdržavane osobe).²³ Smatramo dobrim rješenjem to što naš zakonodavac nije iznos naknade vezao uz financijsku situaciju oštećenika, tj. u čl. 14. nije ju izričito naveo kao okolnost koja bi mogla utjecati na visinu naknade. Može se postaviti pitanje bi li izuzetno dobra financijska situacija oštećenika mogla biti razlogom za odbijanje naknade ili njeno umanjenoje temeljem čl. 14. st. 4., jer bi davanje iste bilo suprotno načelu pravednosti, morala ili javnom poretku?²⁴ Smatramo da ne bi trebala biti, ali i općenito nam je teško zamisliti situacije u kojima bi se isplata naknade žrtvi kaznenog djela koja se temelji na solidarnosti mogla kvalificirati suprotnom načelu pravednosti, morala i javnom poretku. Pretpostavljamo da je ovo samo otvorena mogućnost da se u nekoj, zaista ekstremnoj kombinaciji okolnosti pod kojima je kazneno djelo počinjeno, ostavi mogućnost da se naknada odbije ili umanj.

21 Pri tom, uz opća pravila našeg odštetnog prava (odredbe Zakona o obveznim odnosima, NN 35/05. i 41/08., dalje u tekstu: ZOO) i odredbe posebnih propisa o odgovornosti države, država može odgovarati i zbog povrede nekog od prava priznatih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

22 Tako je Europski sud za ljudska prava u odluci u predmetu Branko Tomašić i drugi (Presuda od 15.01.2009., Zahtjev br. 46598/06, dostupna na: http://www.usud.hr/default.aspx?Show=c_pregled_izabrane_prakse_europskog_suda&m1=21&m2=91&Lang=hr) utvrdio da je Republika Hrvatska, nedostatkom odgovarajućih mjera za sprječavanje smrti M.T. i V.T. povrijedila članak 2. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

23 Uzimanje u obzir financijske situacije oštećenika bilo je kritizirano tijekom rada na usvajanju minimalnih standarda naknade štete žrtvama kaznenih djela na razini Europske unije. Međutim, kako ti minimalni standardi nisu usvojeni i nisu postali dio Direktive, države koje u svojim sustavima naknadu čine ovisnom i o financijskoj situaciji oštećenika nisu, za sada, obvezne napustiti taj kriterij.

24 *Naknada se može odbiti ili umanjiti i kad bi davanje potpune naknade bilo suprotno načelu pravednosti, morala ili javnom poretku* (čl. 14. st. 4. ZNNŽKD).

3.2. *Pretpostavke ostvarivanja prava na naknadu*

Kao ovlaštenike prava na naknadu ZNNŽKD priznaje neposredne i posredne žrtve.²⁵ Neposredna žrtva je, prema čl. 5. st. 2. osoba koja je pretrpjela teške tjelesne ozljede ili teško narušenje zdravlja²⁶ kao posljedicu kaznenog djela nasilja. Posredne žrtve su osobe koje imaju pravo na naknadu u slučaju kada je takvim kaznenim djelom prouzročena smrt neposredne žrtve (čl. 5. st. 5.). Ne priznaje se pravo na naknadu općenito za sva kaznena djela nasilja, već samo za:

a) kazneno djelo počinjeno s namjerom uz primjenu sile ili povredom spolnog integriteta i

b) kazneno djelo dovođenja u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom kojim je prouzročena smrt, teška tjelesna ozljeda ili teško narušenje zdravlja jedne ili više osoba, a propisano je kaznenim zakonom kao teži oblik temeljnoga kaznenog djela počinjenog s namjerom (čl. 5. st. 3.)²⁷

Osim osoba prema kojima je počinjeno neko od navedenih kaznenih djela, njegovom se neposrednom žrtvom smatra i osoba koja je pretrpjela teške tjelesne ozljede ili teško narušenje zdravlja za vrijeme njegova počinjenja, ako nije u njemu sudjelovala, u pokušaju njegova sprječavanja ili pri pružanju pomoći policiji ili samoj žrtvi (čl. 5. st. 4.).

Da bi se ostvarilo pravo na naknadu, navedena kaznena djela moraju biti počinjena protiv neposredne žrtve na području Republike Hrvatske, na hrvatskom brodu ili u hrvatskom zrakoplovu bez obzira gdje se žrtva nalazi u trenutku nastupanja posljedice kaznenog djela (čl. 6.). Naš je zakonodavac, dakle, prihvatio Konvencijom usvojeno načelo teritorijalnosti, prema kojem obveza plaćanja naknade tereti državu na čijem je teritoriju počinjeno kazneno djelo. To prema Konvenciji nije značilo da država ne može priznati i pravo na naknadu prema načelu državljanstva, tj. svojim državljanima priznati pravo na naknadu za štetu koju su

25 Prema Konvenciji ovlaštenici prava na naknadu jesu: neposredne žrtve, kojima treba smatrati i svakog tko je ozlijeđen ili ubijen u pokušaju sprječavanja napada ili pomaganja policiji u sprječavanju, te uzdržavane osobe ako je žrtva umrla od posljedica napada. Državama strankama Konvencije prepušteno je da definiraju pojam "uzdržavane osobe" prema pravilima nacionalnog prava (Obrazloženje, Komentar uz čl. 2., točka 20.). Ovlaštenike prava na naknadu može se, dakle, podijeliti u dvije osnovne grupe: neposredne žrtve i posredne žrtve (uzdržavane osobe) te treću grupu koju čine slučajne žrtve i pomagači.

26 Konvencija je nastojala zaštititi žrtve napada na život, tjelesni integritet i zdravlje. Konvencijski termin zdravlje može uključivati, ovisno o nacionalnom pravu svake države, duševno i tjelesno zdravlje. Uzimajući u obzir načelo solidarnosti koji podrazumijeva ublažavanje većih poremećaja i povreda i financijska ograničenja, Konvencijom nisu pokrivene lakše povrede ili povrede koje nisu neposredno prouzročene napadom, te povrede drugih interesa, posebno imovinskih. S obzirom na ozljede, ponekad se zahtijeva da moraju uzrokovati određeni stupanj nesposobnosti za rad, ili se općenitije traži da ozljeda bude ozbiljna, da bi žrtva imala pravo na naknadu (Obrazloženje, Komentar uz čl. 2., točke 18. i 19.).

27 O problemu određivanja polja primjene ZNNŽKD-a, vidi *infra*, 4.

pretrpjeli kao žrtve kaznenih djela u inozemstvu.²⁸ Čl. 17. Direktive izričito navodi da ništa ne sprječava države članice da uvedu ili zadrže odredbe u korist žrtava ili bilo koje druge osobe pogođene kaznenim djelom koje su za njih povoljnije, niti da uvedu ili zadrže odredbe radi naknađivanja štete žrtvama kaznenih djela počinjenih izvan njihova teritorija, sve dok su takve odredbe s njom u skladu. Takva rješenja, međutim, ako se povoljnije odredbe odnose samo na vlastite državljane, mogu dovesti do povrede načela nediskriminacije, kao u jednom francuskom predmetu u kojem je Europski sud pravde dao prethodno mišljenje.²⁹

Kao posredne žrtve (kojima priznaje pravo na naknadu zbog gubitka zakonskog uzdržavanja) ZNNŽKD priznaje bračnog druga, izvanbračnog druga, dijete, roditelja, posvojenika, posvojitelja, maćehu, očuha, pastorka neposredne žrtve i osobu s kojom je neposredna žrtva živjela u istospolnoj zajednici (čl. 5. st. 6.). Uz dodatnu pretpostavku da je između njih postojala trajnija zajednica života, a baka i djed su zamjenjivali roditelje, posredne žrtve su i djed, baka i unuk, ako je jedan od njih neposredna žrtva (čl. 5. st. 7). Krug osoba kojima je ZNNŽKD priznao pravo na naknadu zbog gubitka uzdržavanja puno je uži od kruga osoba kojima ZOO daje pravo na naknadu tog oblika štete. Naime, pravo osoba koje je poginuli uzdržavao propisuje čl. 1094. ZOO-a, koji te osobe nije taksativno odredio niti pravo na

28 Iako Konvencija nije predviđjela naknadu vlastitim državljanima koji su bili žrtve nasilja u inozemstvu, neke su europske države (Austrija, Danska, Finska, Francuska, Luksemburg, Portugal i Švedska) i to predviđjele, uz ispunjenje brojnih dodatnih pretpostavki, uključujući onu da žrtva prvo mora zatražiti naknadu u državi u kojoj je pretrpjela štetu. Obrazloženje, Komentar uz čl. 3., točka 22., 23., *Green paper*, str. 12.

29 ECJ 5 June 2008 - C-164/07, *Wood v. Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions* (2008) ECR I-4143. Radilo se o francuskom studentu koji je poginuo u prometnoj nezgodi u Australiji i njegova je obitelj postavila zahtjev za naknadu imovinske i neimovinske štete francuskom Garancijskom fondu. Nadležni je odbor bio prihvatio zahtjeve svih članova obitelji osim oca žrtve, s obrazloženjem da budući da je britanskog državljanstva ne udovoljava kriterijima propisanim odredbama francuskog zakona o kaznenom postupku, čl. 706.-3. Taj članak ograničava naknadu na francuske državljane i proširuje je na državljane članica Europske ekonomske zajednice ili one s prebivalištem u Francuskoj ako je kazneno djelo izvršeno na francuskom teritoriju, što ovdje nije bio slučaj. Tužitelj je smatrao da odbijanje zahtjeva za naknadu na temelju njegova državljanstva predstavlja diskriminaciju u smislu čl. 12. Ugovora o Europskoj zajednici (sada čl. 18. Ugovora o funkcioniraju Europske unije) i podigao tužbu protiv Garancijskog fonda. Od Europskog suda pravde zatražena je prethodna odluka o tomu je li čl. 706.-3. francuskog zakona o kaznenom postupku u skladu s pravom zajednice i posebno, s općim načelom nediskriminacije. On je dao mišljenje da je tužitelj, budući da je radio preko 20 godina u Francuskoj, koristeći svoje pravo na slobodu kretanja kao radnika, mogao računati na zaštitu od diskriminacije. Naglasio je da usporedive situacije ne smiju biti različito tretirane i različite situacije ne smiju biti tretirane na jednak način, a jedina razlika između situacije tužitelja i njegove partnerice (majke žrtve) kojoj je priznato pravo na naknadu jeste državljanstvo. Prema Europskom sudu pravde, ovo je jasn primjer direktne diskriminacije i gospodin Woods je trebao također biti ovlašten da dobije naknadu. Prema čl. 17. Direktive države članice su slobodne uvesti i povoljnije odredbe za žrtve i priznati pravo na naknadu i za slučajeve kaznenih djela počinjenih izvan njihova teritorija, ali u tim odredbama koje nisu obvezne (opcijske odredbe) ne smije biti diskriminacije rezidenata, cit. prema: Helmut Koziol, Barbara C. Steininger (eds.), *European Tort Law 2008., Tort and Insurance Law, Yearbook, Beč/New York, 2009., str. 649.*

naknadu ograničio na zakonsko uzdržavanje, već je priznao svaki oblik uzdržavanja i redovitog pomaganja, čijim gubitkom oštećenik trpi štetu. Tako je postavljen krug potencijalnih posrednih žrtvi zbog gubitka uzdržavanja bio, očito, preširok za priznavanje prava prema ZNNŽKD-u.

ZNNŽKD je, uz neka manja odstupanja, u posredne žrtve uključio osobe koje imaju status posrednih oštećenika prema čl. 1101. ZOO-a, a to su osobe s pravom na pravičnu naknadu u slučaju smrti ili osobito teškog invaliditeta člana uže obitelji. Za izvanbračnog druga ZNNŽKD, za razliku od ZOO-a, ne postavlja dodatnu pretpostavku trajnije zajednice života, što je i logično jer je ona već sama po sebi pretpostavka da bi se određenoj osobi priznao status izvanbračnog druga.³⁰ U odnosu na ZOO, ZNNŽKD je za djedove i bake pretpostavku trajnije zajednice života postrožio dodatnim zahtjevom da su zamjenjivali roditelje, dok braću i sestre umrlog ne priznaje kao posredne žrtve. Ono što je pohvalno je proširenje kruga posrednih žrtvi osobama koje su s neposrednom žrtvom živjele u istospolnoj zajednici.³¹

Postojanje izvanbračne i istospolne zajednice prosuđivat će se prema propisima Republike Hrvatske (čl. 5. st. 8.).³² Dakle, i netko tko prema propisima države svog državljanstva ili prebivališta nije s neposrednom žrtvom bio u priznatoj zajednici života može imati pravo na naknadu od Republike Hrvatske. I obrnuto, pravo na naknadu neće imati osoba čija zajednica života s neposrednom žrtvom nije udovoljavala pretpostavkama propisanim našim pravom, bez obzira što je, prema propisima države svog državljanstva ili prebivališta, s neposrednom žrtvom živjela u izvanbračnoj ili istospolnoj zajednici. Nije propisano, pa nam se čini da bi u praksi moglo izazvati probleme, kojim se dokazima te činjenice trebaju dokazivati pred našim tijelima koja odlučuju o pravu na naknadu.³³

Pravo na naknadu ima žrtva koja je državljanin Republike Hrvatske ili u njoj ima prebivalište ili je državljanin države članice Europske unije ili u njoj ima prebivalište (čl. 7.). Već je Konvencija pri određivanju kruga osoba koje treba obuhvatiti pravom na naknadu nastojala od načela reciprociteta izuzeti radnike

30 Obiteljski zakon (NN 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11. i 61/11.), pravne učinke izvanbračne zajednice priznaje životnoj zajednici neudane žene i neoženjenog muškarca, koja traje najmanje tri godine ili kraće, ako je u njoj rođeno zajedničko dijete (čl. 3.).

31 Budući da su homoseksualne osobe, nažalost, vrlo često žrtve nasilja upravo zbog takve svoje seksualne orijentacije, ovo priznanje statusa posredne žrtve nije od zanemarivog praktičnog značaja.

32 Za procjenu postojanja izvanbračne zajednice već navedeni čl. 3. Obiteljskog zakona, a istospolne čl. 2. Zakona o istospolnim zajednicama (NN 116/03.), prema kojem je to životna zajednica dviju osoba istog spola koje nisu u braku, izvanbračnoj ili drugoj istospolnoj zajednici, a koja traje najmanje tri godine te koja se temelji na načelima ravnopravnosti partnera, međusobnog poštovanja i pomaganja te emotivnoj vezanosti partnera.

33 Ovo posebno zbog toga što se i u našem pravu, ovisno o potrebama pojedinih postupaka, postojanje određene zajednice različito dokazuje, ovisno o pretpostavkama propisanim pojedinim posebnim propisom.

migrante.³⁴ Direktiva se poziva na potrebu uklanjanja prepreka slobodnom kretanju osoba i usluga između država članica, kao jedan od ciljeva Europske unije. S obzirom na odluku Europskog suda pravde u predmetu Cowan,³⁵ u kojem je sud odlučio da je kada pravo zajednice jamči pravo fizičkoj osobi da ode u drugu državu članicu, pravo te osobe na naknadu štete u toj članici na istom temelju kao i državljanina i osoba s prebivalištem u toj državi prirodna posljedica slobode kretanja.³⁶ S obzirom na to, žrtve nasilja u Europskoj uniji trebaju biti ovlaštene na pravičnu i primjerenu naknadu za ozljede koje su pretrpjele, bez obzira gdje je nasilje počinjeno u Uniji.

Većina država članica Europske unije koje su usvojile sustave naknada njima pokrivaju sve osobe koje su bile žrtve nasilja na njihovom teritoriju (uključujući i državljane država izvan Europske unije). Neke pri tom postavljaju dodatne pretpostavke da bi naknadu priznale i državljanima država izvan Unije, npr. da u njima imaju prebivalište ili da su iz država s kojima vezano uz naknadu postoji reciprocitet.³⁷

Pravo na naknadu prema ZNNŽKD-u žrtva može ostvariti samo ako je kazneno djelo evidentirano ili prijavljeno policiji ili državnom odvjetništvu kao kazneno djelo (čl. 8. st. 1.), neovisno o tomu je li počinitelj kaznenog djela poznat i bez obzira na pokretanje kaznenog postupka (čl. 8. st. 2.).

Prema čl. 2. Konvencije, kada naknadu štete nije u potpunosti moguće ostvariti iz drugih izvora, država treba dati naknadu čak i ako štetnik ne može biti procesuiran ili kažnjen. Načelo supsidijarnosti u svom najstrožem obliku znači da je državna naknada shvaćena samo kao krajnja mogućnost, da žrtva prije no što se obrati državi treba iscrpiti sve druge moguće izvore naknade (počinitelj, osiguranje...). Nešto manje strogo načelo supsidijarnosti primjenjuje se u državama koje traže od žrtve da iscrpi druge izvore u razumnoj mjeri, dok neke države uopće ne primjenjuju to načelo. Iako načelo supsidijarnosti samo po sebi nije sporno,

34 Prema Konvenciji, po načelu teritorijalnosti, država na čijem je području kazneno djelo počinjeno treba platiti naknadu štete državljanima stranaka Konvencije, te državljanima svih članica Vijeća Europe koji imaju prebivalište u državi na čijem je teritoriju počinjeno nasilje (čl. 3. Konvencije).

35 Sud pravde - predmet 186/87, European Court reports 1989, p. 195.

36 U navedenom se slučaju radilo o britanskom državljaninu (Jan William Cowan) koji je tijekom turističkog boravka u Francuskoj bio žrtva nasilničkog napada nepoznatih počinitelja. Njegov zahtjev za naknadu štete koji je postavio prema Francuskoj je odbijen, jer je tada u Francuskoj pravo na naknadu bilo priznato osobama francuskog državljanstva, državljanima država s kojima Francuska ima ugovor o reciprocitetu s obzirom na državnu naknadu i osobama s dozvolom boravka u Francuskoj. Budući da Cowan nije ispunjavao niti jednu od navedenih pretpostavki, njegov je zahtjev odbijen. Žalbeno je tijelo od Europskog suda pravde zatražilo rješenje prethodnog pitanja jesu li te odredbe u skladu sa zabranom diskriminacije propisanom čl. 7. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici. Sud je zauzeo stajalište da se u svakoj situaciji koja je pokrivena pravom zajednice, svaki državljanin države članice mora biti u potpuno jednakoj situaciji, pa pravo na naknadu ne smije biti uvjetovano državljanstvom, ugovorom o reciprocitetu ili dozvolom boravka.

37 *Green paper*, str. 12.

njegova stroga primjena može dovesti do toga da žrtva bude u boljem položaju ako štetnik ostane nepoznat, nego kada je poznat (jer tada mora čekati rezultat kaznenog postupka i odluku o njegovoj odgovornosti za štetu, bez obzira hoće li od njega uspjeti dobiti naknadu štete). Naš zakonodavac pravo na naknadu nije vezao uz prethodno iscrpljivanje svih drugih mogućih izvora, ali je odredio da se od iznosa naknade na koji žrtva ima pravo prema njegovim odredbama odbijaju sve druge naknade,³⁸ osim onih na temelju dobrovoljnih osiguranja koje je plaćala žrtva (čl. 15.). Isplatom naknade, po samom zakonu, na Republiku Hrvatsku prelaze sva prava žrtve prema počinitelju kaznenog djela, do isplaćenog iznosa (čl. 39. st. 1.).

3.3. Vrste i visina naknada koje isplaćuje država

Neposredna žrtva ima pravo na naknadu troškova zdravstvene zaštite i naknadu za izgublenu zaradu (čl. 10. i 11.), a posredna žrtva pravo na naknadu zbog gubitka uzdržavanja (čl. 12.). Pravo na naknadu uobičajenih troškova pogreba (ali najviše do 5.000,00 kn) ima osoba koja ih je platila (čl. 13.). Ovi se troškovi, dakle, priznaju i osobama koje nemaju status posredne žrtve. Dostatno je da dokažu da su platile pogreb neposredne žrtve.

Neposredna žrtva ima pravo na naknadu troškova zdravstvene zaštite u visini vrijednosti zdravstvenog standarda utvrđenog propisima obveznoga zdravstvenog osiguranja u Republici Hrvatskoj (čl. 10. st. 1.), a priznaje se samo ako nema pravo na pokriće tih troškova na temelju zdravstvenog osiguranja (čl. 10. st. 2.). Ova naknada zaista ne bi trebala predstavljati veliko financijsko opterećenje za naš proračun,³⁹ posebno stoga što se od iznosa u visini vrijednosti obuhvaćene našim obveznim zdravstvenim osiguranjem trebaju uračunati, tj. od njega odbiti i sve druge naknade po odgovarajućoj osnovi (čl. 15. st. 1.).

Pravo na naknadu za izgublenu zaradu priznaje se neposrednoj žrtvi u jedno-kratnom iznosu od najviše 35.000,00 kuna (čl. 11.). Budući da su prava prema ovom zakonu priznata samo za teške tjelesne povrede i teška oštećenja zdravlja, moramo pretpostaviti da će ista za sobom redovito povlačiti i duže razdoblje oporavka žrtve, duža bolovanja i stoga i značajnije iznose gubitka zarade. Ako se, u odnosu na prosječna primanja u Republici Hrvatskoj, ovako postavljeni iznos maksimalne naknade možda i ne čini jako nizak, on to za mogućeg ovlaštenika stranca, s visokim primanjima sigurno je.

Posredna žrtva koju je umrla neposredna žrtva uzdržavala, ima pravo na naknadu zbog gubitka zakonskog uzdržavanja (čl. 12. st. 1.). Ona se priznaje u

38 Kako će se ova odredba tumačiti i primjenjivati u praksi tek ćemo vidjeti. Ipak, budući da su prava priznata ovim Zakonom zaista minimalna i iznosi ograničeni, čini nam se da bi njihovo umanjivanje u pravilu moglo predstavljati njihov potpuni gubitak (ili, bolje rečeno, te bi računske operacije trebale završiti s rezultatom u negativnim brojevima).

39 Većina državljana Republike Hrvatske obuhvaćena je obveznim zdravstvenim osiguranjem, a pretpostavljamo da nije velik i broj osoba s državljanstvom ili prebivalištem na području Europske unije, koji boravi na teritoriju Republike Hrvatske bez zdravstvenog osiguranja.

jednokratnoj svoti na temelju aktuarske računice polazeći od najniže obiteljske mirovine prema Zakonu o mirovinskom osiguranju određene na temelju pet godina staža osiguranja i očekivanog trajanja razdoblja uzdržavanja posredne žrtve (čl. 12. st. 2.). Priznaje se samo ako posredna žrtva nema pravo na davanje iz obveznoga mirovinskog osiguranja (čl. 12. st. 3.) i to u iznosu od najviše 70.000,00 kuna ukupno za sve posredne žrtve (čl. 12. st. 4.).

Opseg prava koja se ZNNŽKD-om priznaju neposrednim i posrednim žrtvama zaista je minimalan. Uz to, svi su iznosi naknada ograničeni. Prema Konvenciji, naknada štete, ovisno o konkretnom slučaju, treba obuhvatiti barem gubitak zarade, medicinske troškove, bolničke troškove, troškove pogreba, te u odnosu na člana obitelji, gubitak uzdržavanja (čl. 4.). Sustav naknade štete može, ako je to nužno, postaviti za svaki ili neke od elemenata naknade, minimum ispod i maksimum iznad kojeg se naknada neće isplaćivati (čl. 5. Konvencije).⁴⁰ Konvencija, razumljivo, u tom smislu nije ni mogla postaviti čvrsta ograničenja (zbog velikih razlika u raspoloživim izvorima i životnom standardu država stranaka).

Budući da minimalni standard za područje Europske unije (još) nije usvojen, naš zakonodavac nije bio vezan nekim konkretnim okvirom minimalnih prava koja bi trebao priznati žrtvama. Ipak, smatramo potrebnim dati kratki prikaz ključnih odredbi neusvojenog minimalnog standarda, a to su one čl. 4. Prijedloga Direktive. On je nosio naslov Načela određivanja iznosa naknade i određivao da naknada treba obuhvaćati imovinsku i neimovinsku štetu koja je nastala kao neposredna posljedica tjelesne ozljede koju je žrtva pretrpjela ili, u odnosu na bliske srodnike ili potomke, smrti žrtve (st. 1.). Nadalje, prema st. 2., iznos naknade trebao bi biti određen: a) od slučaja do slučaja, s tim da ne bi smio značajnije odstupati od onog kojeg se može očekivati da bude dosuđen u skladu s građanskim pravom države odgovorne za plaćanje naknade ili b) prema unaprijed određenim tarifama za čitavu naknadu ili pojedine ili sve oblike gubitaka koje naknada uključuje. Ove tarife trebale bi odražavati prosječan iznos koji može biti dosuđen u sličnim slučajevima, u skladu s građanskim pravom države odgovorne za plaćanje naknade. Kao oblik derogiranja st. 2. državama članicama bilo bi dopušteno propisivanje maksimalnog iznosa ukupne naknade po jednom podnositelju, ali ne manjeg od 60.000 eura, te mogućnost ograničenja naknade za izgublenu zaradu ili gubitak uzdržavanja, na temelju financijske situacije podnositelja na maksimalni iznos koji je definirala država članica (st. 3.).

Suglasnost se nije postigla oko ovako predloženog minimalnog standarda, pa je Direktiva usvojena bez njega. Ne čudi činjenica da države članice nisu bile spremne preuzeti obveze naknađivanja iznosa koji ne bi previše odstupali od iznosa naknade štete s naslova odgovornosti, ali je za očekivati da će, ako i kada takav standard bude usvojen, on ipak biti daleko iznad konvencijskog minimuma.

⁴⁰ Postojala je svijest o tome da će iznosi naknada značajno varirati od države do države, što će posebno biti uočljivo kada pravo na naknadu budu imali stranci (Obrazloženje, Komentar uz čl. 5., točka 29.-30.), ali je, jasno, bilo bolje da se države obvežu imati nekakav sustav naknade, nego da ga nemaju zbog previsokih financijskih tereta.

ZNNŽKD u čl. 14. propisuje koje sve okolnosti utječu na visinu naknade. Pri tom je naš zakonodavac iskoristio sve mogućnosti za odbijanje i/ili umanjivanje naknade koje će priznati žrtvama predviđene Konvencijom, osim financijske situacije podnositelja zahtjeva.⁴¹ U obzir se uzima postupanje neposredne žrtve prije, u trenutku počinjenja kaznenog djela i nakon toga, njen doprinos nastanku i obujmu štete, je li i u kojem roku prijavila kazneno djelo nadležnim tijelima, osim ako to nije mogla učiniti iz opravdanih razloga, te njena suradnja s policijom i nadležnim tijelima kako bi se počinitelj priveo pravdi (čl. 14. st. 1.).

Ako je pridonijela da šteta nastane ili da bude veća nego što bi inače bila, neposredna žrtva ima pravo samo na razmjerno sniženu naknadu (čl. 14. st. 2.). Zahtjev za naknadu će se odbiti ili će se naknada umanjiti, ako se utvrdi da je žrtva uključena u organizirani kriminal, odnosno zbog njezinog udruživanja u zločinačku organizaciju (čl. 14. st. 3.). ZNNŽKD u čl. 14. st. 4. ostavlja mogućnost da se naknada odbije ili umani kad bi davanje potpune naknade bilo suprotno načelu pravednosti, morala ili javnom poretku. Ako se isključe sve ove ranije navedene okolnosti (postupanje neposredne žrtve, njen doprinos nastanku i obujmu štete, uključenost u kriminal...), zaista se postavlja pitanje što bi to na strani same neposredne žrtve moglo biti razlogom koji isplatu naknade čini suprotnom načelu pravednosti, morala ili javnom poretku? ⁴² Sve navedene okolnosti na strani neposredne žrtve, odnosno njeno ponašanje, uzimat će se u obzir i pri procjeni prava posredne žrtve na naknadu (čl. 14. st. 5.).

Od naknade na koju žrtva ima pravo na temelju ZNNŽKD-a, odbijaju se sve druge naknade (primanja na temelju zdravstvenog, mirovinskog ili drugog osiguranja i drugih osnova), osim onih na temelju dobrovoljnih osiguranja koje je plaćala neposredna ili posredna žrtva (čl. 15.). Prema čl. 9. Konvencije, da bi se spriječilo dvostruko obeštećenje, država ili nadležna vlast može oduzeti od naknade ili tražiti povrat svakog iznosa primljenog radi ozljede ili smrti od štetnika, socijalnog osiguranja ili osiguranja ili iz bilo kojeg drugog izvora. Konvencija je državama strankama prepustila da odrede koji će se iznosi tako odbijati. Naš je zakonodavac ostavio široku mogućnost odbijanja naknada (uključivši "i druge osnove"), ali je, ipak, isključio dobrovoljna osiguranja. Moguće je, smatramo, predvidjeti da se dvostruko obeštećenje neće u potpunosti moći spriječiti, ili će, u krajnjem slučaju, to biti vrlo teško. Pri odlučivanju o pravu na naknadu, tijela koja sudjeluju u postupku ipak prvenstveno raspolažu činjenicama na koje se poziva podnositelj zahtjeva, pa je, posebno u prekograničnim situacijama, pribavljanje informacija o svim osnovama po kojima žrtva može ostvariti neku naknadu otežano i sigurno ne doprinosi brzini postupanja.

41 Naknada može biti umanjena ili odbijena na račun financijske situacije podnositelja zahtjeva (čl. 7. Konvencije), ponašanja žrtve ili podnositelja zahtjeva prije, za vrijeme ili nakon nasilnog akta ili u odnosu na ozljedu ili smrt, umiješanosti žrtve ili podnositelja zahtjeva u organizirani kriminal ili članstva u organizaciji koja se koristi aktima nasilja, te ako bi njezina dodjela, odnosno dodjela punog iznosa bila suprotna osjećaju pravednosti ili javnom poretku (*ordre public*) (čl. 8. Konvencije).

42 Ovo se smatra vrlo nepreciznim i neodređenim kriterijem za odbijanje zahtjeva, jer ostavlja prevelik stupanj diskrecije u sustavu naknade. *Green paper*, str. 30.

Na prijenos i nasljeđivanje prava na naknadu na odgovarajući se način primjenjuju odredbe ZOO-a (čl. 16.).

3.4. Postupak i rok za ostvarivanje prava na naknadu

O pravu na naknadu odlučuje Odbor za novčanu naknadu žrtvama kaznenih djela (dalje u tekstu: Odbor), koji čine predsjednik i četiri člana, a imenuje ga Vlada Republike Hrvatske.⁴³ Predsjednik i njegovi zamjenici su suci Vrhovnog suda Republike Hrvatske, dok su članovi, odnosno njihovi zamjenici: zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, predstavnik civilnog društva iz područja zaštite žrtava kaznenih djela, predstavnik ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa i stručnjak iz područja zdravstva ili socijalne skrbi.

U postupku značajnu ulogu ima policija, koja je dužna osobe koje imaju pravo na naknadu o tomu informirati i dati im obrasce za podnošenje zahtjeva (čl. 21.) i ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa koje za Odbor obavlja stručne i administrativno-tehničke poslove, surađuje s nadležnim tijelima drugih država u prekograničnim slučajevima, informira o pravu na naknadu, zaprima i prosljeđuje zahtjeve u prekograničnim slučajevima (čl. 22.).

ZNNŽKD je u čl. 23. detaljno propisao obveze u svezi s informiranjem žrtvi o pravu na naknadu i tijelu kojem se radi njega mogu obratiti. Informiranje o sustavu naknade kao obveza države propisana je i Konvencijom i Direktivom. Stranke Konvencije moraju osigurati dostupnost informacija o sustavu naknade potencijalnim podnositeljima zahtjeva (čl. 11. Konvencije). U državama sa sustavima naknada iz fondova, često se dolazilo do zaključka da se oni relativno rijetko koriste. To je, uglavnom, bila posljedica neznanja za njihovo postojanje, te je izražena potreba njihova propagiranja. Tijekom godina bilo je dosta promjena na tom planu, ali, premda broj podnesenih zahtjeva značajno varira od države do države, glavni zaključak istraživanja o primjeni Direktive bio je da je primijenjena u vrlo malo slučajeva.⁴⁴

Zahtjev za pokretanje postupka podnosi se ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa (čl. 24. st. 1.) najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana kada je počinjeno kazneno djelo zbog kojeg se zahtijeva naknada (čl. 25. st. 1.). Ako postoje opravdani razlozi zbog kojih žrtva to nije mogla učiniti u navedenom roku, zahtjev može podnijeti u roku od tri mjeseca od njihova prestanka, ali najkasnije u roku od tri godine od kada je počinjeno kazneno djelo (čl. 25. st. 2.). Za žrtve maloljetnike i osobe lišene poslovne sposobnosti za koje zahtjev nisu podnijeli njihovi zakonski zastupnici u propisanom roku, rok od šest mjeseci počinje teći od dana stjecanja punoljetnosti ili dana kad je po tom stjecanju pokrenut kazneni postupak ili od dana kad je osobi vraćena poslovna sposobnost (čl. 25. st. 3.).

43 ZNNŽKD u čl. 17.-20. propisuje sastav Odbora, uvjete koje moraju ispunjavati njegovi članovi, postupak njihova imenovanja i pretpostavke za razrješenje te osnovna pravila o načinu rada Odbora.

44 Vidi *infra*, 3.2.

ZNNŽKD detaljno propisuje sadržaj zahtjeva (čl. 26.) i isprave koje mu se prilažu (čl. 27.), te obvezu dostavljanja informacija i isprava o okolnostima i činjenicama bitnim za donošenje odluke (čl. 28.). Za položaj žrtve izuzetno su značajna pravila da se u postupku za ostvarivanje naknade ne naplaćuju upravne pristojbe, te da troškovi prevođenja i troškovi vještačenja terete državni proračun (čl. 29.). Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa odboru priprema materijal za sjednice i nacрте odluka (čl. 30.), ali radi utvrđivanja činjeničnog stanja Odbor može i sam izvoditi dokaze, u pravilu čitanjem isprava, a iznimno se može provesti saslušanje svjedoka i/ili podnositelja zahtjeva, odnosno vještačenje, o čemu se sastavlja zapisnik ili službena zabilješka (čl. 31.). Odbor donosi rješenje⁴⁵ o pravu na naknadu većinom glasova, pri čemu moraju biti nazočni i predsjednik (ili njegov zamjenik) i svi članovi (ili njihovi zamjenici), u roku od 60 dana od dana primitka potpunog zahtjeva (čl. 32.), koje se dostavlja podnositelju zahtjeva bez odgode (čl. 34. st. 3. i 4.). Protiv toga rješenja nije dopuštena žalba, ali podnositelj zahtjeva može pokrenuti upravni spor (čl. 34. st. 5.).

Na temelju rješenja Odbora ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa isplatit će naknadu u roku od 30 dana od dana dostave rješenja kojim je određeno plaćanje naknade (čl. 37.). Ovom isplatom na Republiku Hrvatsku prelaze sva prava žrtava prema počinitelju kaznenog djela, po samom zakonu, do iznosa isplaćene naknade, a zastara za Republiku Hrvatsku počinje teći od dana kada je državno odvjetništvo obaviješteno o isplati naknade žrtvi (čl. 39.).⁴⁶ Evidenciju o podnositeljima zahtjeva i donesenim odlukama vodi ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa (čl. 43.).

4. OBVEZE IZ DIREKTIVE I NJENA PRIMJENA U PRAKSI DRŽAVA ČLANICA

4.1. Obveze država članica

Direktiva je uspostavila sustav suradnje država članica koji omogućava ostvarenje prava na naknadu žrtvama nasilja u prekograničnim situacijama. On treba djelovati na temelju nacionalnih sustava naknada država članica, stoga oni moraju postojati u svim članicama.⁴⁷ One moraju osigurati da kada je namjerno nasilno kazneno djelo izvršeno u državi članici različitoj od države članice u kojoj žrtva ima prebivalište, podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti zahtjev ovlaštenom tijelu u ovoj drugoj državi (čl. 1.) Naknadu treba platiti nadležno tijelo države članice na

45 Odbor će: 1. odbaciti zahtjev kao nepravodoban ili nedopušten, 2. odbaciti zahtjev kao neuređan ili nepotpun uz uvjet da je podnositelj zahtjeva pozvan da ga ispravi ili upotpuni, ali to nije učinio u ostavljenom roku, 3. prihvatiti zahtjev, u cijelosti ili djelomice i odrediti iznos naknade, 4. odbiti zahtjev kao neosnovan (čl. 33.).

46 Pravo subrogacije države u prava oštećenika prema trećima, u visini plaćene naknade propisuje čl. 10. Konvencije.

47 Direktiva, Uvod, točka (7).

čijem je teritoriju kazneno djelo izvršeno (čl. 2.). Države članice moraju osnovati ili odrediti jedno ili više tijela kojima se podnose zahtjevi (asistirajuće tijelo), te onih koji odlučuju o naknadi (tijelo koje odlučuje), s tim da trebaju nastojati zadržati samo minimum administrativnih formalnosti koje će se zahtijevati od podnositelja zahtjeva za naknadu (čl. 3.).

Postupci u prekograničnim slučajevima propisani su čl. 36.-38. ZNNŽKD-a. Domaći prekogranični slučajevi su kada je kazneno djelo počinjeno na području Republike Hrvatske i o pravu na naknadu odlučuje Odbor, a zahtjev je podnesen nadležnom tijelu u drugoj državi članici Europske unije u kojoj žrtva ima prebivalište (čl. 36. st. 2., čl. 37.). Strani su prekogranični slučajevi oni kada je kazneno djelo počinjeno u drugoj državi članici Europske unije i za odlučivanje o pravu na naknadu je nadležno tijelo te države, a zahtjev za naknadu podnosi osoba koja ima prebivalište u Republici Hrvatskoj (čl. 36. st. 3., čl. 38.).

Države članice moraju osigurati da potencijalni podnositelji zahtjeva za naknadu imaju pristup bitnim informacijama o mogućnostima prijave za naknadu svim sredstvima koje smatraju primjerenim (čl. 4.). U čl. 5.-8. Direktiva precizira obveze asistirajućeg tijela i tijela koje o zahtjevu odlučuje prije no što će odluka biti donesena.⁴⁸ U čl. 9. predviđa mogućnost saslušanja ako tijelo koje odlučuje, u skladu s pravom vlastite države, odluči saslušati podnositelja ili bilo koju drugu osobu poput svjedoka ili vještaka.⁴⁹ Nakon donošenja odluke, tijelo koje je odlučivalo o naknadi mora poslati odluku o zahtjevu korištenjem standardnih formi iz čl. 14.⁵⁰ podnositelju i asistirajućem tijelu što je moguće prije (čl. 10.). U čl. 11. Direktiva sadrži precizna pravila o jeziku na kojem se pružaju informacije, jeziku teksta odluke i izvješća o saslušanju.⁵¹ Zabranjuje da se za usluge koje je pružio

48 Asistirajuće tijelo treba opskrbiti podnositelja informacijama iz čl. 4. i obrascima zahtjeva koji se traže u skladu s uputama iz čl. 13. st. 2., na zahtjev podnositelja osigurati mu opću pomoć i informacije kako popuniti zahtjev i koja se popratna dokumentacija traži, a ne smije učiniti nikakvu procjenu zahtjeva (čl. 5.).

Asistirajuće tijelo mora prenijeti zahtjev i prateću dokumentaciju što je moguće prije tijelu koje odlučuje, koristeći standardnu formu iz čl. 14., jezik zahtjeva i dokumentacije treba biti određen u skladu s čl. 11. st. 1. (čl. 6.) Nakon što tijelo koje o njemu odlučuje primi zahtjev treba poslati sljedeće informacije što je moguće prije asistirajućem tijelu i podnositelju zahtjeva: kontakt osobu ili odjel odgovoran za rješavanje predmeta, potvrdu primitka zahtjeva, ako je moguće indicaciju približnog vremena u kojem će odluka biti donesena (čl. 7.).

49 U tom slučaju tijelo koje odlučuje može kontaktirati asistirajuće tijelo u svrhu organiziranja: da osobu neposredno sasluša tijelo koje odlučuje, korištenjem telefonske ili video-konferencije ili da osobu sasluša asistirajuće tijelo, prema pravu vlastite države, koje će nakon toga prenijeti izvješće o saslušanju tijelu koje odlučuje. Neposredno saslušanje dopušteno je jedino uz suradnju s asistirajućim tijelom i na dobrovoljnoj bazi bez mogućnosti prisilnih mjera koje je odredilo tijelo koje odlučuje.

50 Komisija je propisala poseban obrazac za prijenos zahtjeva i odluka u prekograničnim slučajevima (*Commission Decision of 19 April 2006 establishing standard forms for the transmission of applications and decisions pursuant to Council Directive 2004/80/EC relating to compensation to crime victims*, OJ L 125, 12.5.2006.).

51 Informacije koje se prenose trebaju biti izražene na službenom jeziku ili jednom od jezika države članice tijela kojem se šalju, a koji korespondira jednom od jezika institucija Unije

asistirajuće tijelo troškovima terete podnositelj ili tijelo koje je odlučivalo, te da se za obrasce i dokumente zahtijeva ovjera ili bilo kakve ekvivalentne formalnosti.

Odgovarajuće odredbe sadržane su u čl. 37. i 38. ZNNŽKD-a. Propisane obveze imaju jasan cilj: podnositelja zahtijeva što bolje informirati i omogućiti mu brzo i jednostavno ostvarenje prava na naknadu. U kojoj će mjeri postupci u prekograničnim slučajevima prema čl. 36.-38. ZNNŽKD-a ostvariti cilj Direktive, odnosno hoće li u njima propisana pravila zaista osigurati brzu i učinkovitu suradnju naših i nadležnih tijela drugih država članica Europske unije, moći će se procijeniti tek nakon određenog razdoblja njihove primjene. Ono što nam se već sada čini spornim je odredba čl. 48. ZNNŽKD-a, kojom su ovlaštenici koji imaju pravo na naknadu prema odredbama ZOTAD-a, isključeni od prava na naknadu prema ovom Zakonu, što znači da bi u prekograničnim slučajevima ostali izvan tog sustava suradnje.⁵²

Drugi dio Direktive nosi naziv Nacionalni sustavi i određuje da njome propisana pravila o pristupu naknadi u prekograničnim situacijama trebaju djelovati na temelju nacionalnih sustava državnih naknada, a da sve članice moraju osigurati da njihova nacionalna pravila predviđaju postojanje takvih sustava naknade žrtvama nasilnih namjernih kaznenih djela počinjenih na njihovom teritoriju koji će jamčiti pravičnu i primjerenu naknadu žrtvama (čl. 12.). Treći dio Direktive sadrži implementirajuće odredbe,⁵³ kojima su države obvezane na poduzimanje potrebnih koraka u određenim rokovima i dostavu podataka o pitanjima bitnim za usklađivanje s njezinim odredbama.⁵⁴

Direktiva ne sprječava države članice, sve dok su takve odredbe s njom u skladu, od uvođenja ili zadržavanja povoljnijih odredbi u korist žrtava ili bilo koje druge osobe pogođene kaznenim djelom; uvođenja ili zadržavanja odredbi u svrhu naknade štete žrtvama kaznenih djela počinjenih izvan njihova teritorija, ili bilo kojoj drugoj osobi pogođenoj tim kaznenim djelom, a pod uvjetima određenim od države članice (čl. 17.).

ili drugom jeziku institucija Unije za koji je država članica indicirala da može prihvatiti. Izuzetak su potpuni tekst odluke tijela koje odlučuje (kada uporaba jezika treba biti određeno pravom njegove države) i izvješća nakon saslušanja pred asistirajućim tijelom (kada uporabu jezika treba odrediti asistirajuće tijelo, sa zahtjevom da taj jezik odgovara jednom od jezika institucija Unije).

52 Više o tom spornom pitanju vidi *infra*, 4.

53 Čl. 13.-21. Direktive.

54 Rok za donošenje zakona, propisa i upravnih odredbi nužnih za usklađivanje s Direktivom bio je 1. siječnja 2006., a za osnivanje nacionalnih sustava naknade 1. srpnja 2005. (čl. 18. st. 1.). Državama je bila ostavljena mogućnost propisivanja da se nužne mjere za usklađivanje trebaju primijeniti samo na one podnositelje čije će ozljede bitu posljedice kaznenih djela počinjenih nakon 30. lipnja 2005. (čl. 18. st. 2.).

4.2. Primjena Direktive u dosadašnjoj praksi država članica

Prema Izvješću o primjeni Direktive koje je Komisija podnijela 20. travnja 2009. godine,⁵⁵ Direktiva je uspostavila sustav za suradnju i olakšani pristup naknadi žrtvama kaznenih djela u prekograničnim situacijama, koji djeluje na temelju nacionalnih shema država članica. U svom uvodu istraživanje sadrži dvije vrlo znakovite rečenice: da svaka država ima svoj jedinstveni sustav naknađivanja, te da je uspostavljanje baze podataka s ključnim kontaktima unutar Europske unije glavno postignuće tog projekta.⁵⁶ Države članice imaju organizirane sustave naknade, imenovala su nadležna tijela, propisale postupak i objavile informacije o tim sustavima (dostupne na nacionalnim web stranicama ili atlasu⁵⁷). Međutim, podatci o praktičnoj primjeni Direktive bili su vrlo ograničeni, jer je od sudionika izostao odgovor na velik broj postavljenih pitanja. Stoga je glavni zaključak provedenog istraživanja da ima vrlo malo slučajeva primjene Direktive u praksi.⁵⁸ Iako i asistirajuća tijela i tijela koja odlučuju općenito imaju pozitivno mišljenje o djelovanju samog sustava, relativno nizak postotak odgovora otvorio je pitanje opsega u kojem ta tijela zapravo taj isti sustav koriste.⁵⁹ Oštećenici su mnogo manje pozitivno ocijenili postupak za ostvarivanje prava na naknadu nego vlasti. Postupak prijave smatraju kompliciranim i dugotrajnim. Jezične prepreke, nedostatnost informacija i pravnog savjeta označili su kao glavne probleme.⁶⁰

Komisija je zaključila da se u određenim aspektima djelotvornost Direktive može poboljšati. Države trebaju prikupljati podatke o primjeni Direktive da bi bolje mogle procijeniti djelotvornost postupka, te trebaju što prije osigurati da više informacija o Direktivi i nacionalnim shemama bude dostupno građanima, budući da se čini da je jako malo potencijalnih ovlaštenika na naknadu upoznato sa svojim pravima. Potrebno je poštivanje odredbi o jeziku propisanih Direktivom, a vrlo je bitna i jasnoća i transparentnost ključnih elemenata nacionalnih sustava naknada, što se posebno odnosi na pitanja koja su kaznena djela uključena u sustav naknađivanja i koje su povrede njime pokrivene. Zbog kratkog razdoblja primjene i ograničenog

55 Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Directive 2004/80/EC relating to compensation to crime victims [SEC(2009) 495] /* COM/2009/0170 final */ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0170:FIN:EN:HTML>, dalje u tekstu: Izvješće. Izvješće se odnosi na razdoblje od 1.1.2006. do 31.12.2008., odnosno prve dvije godine primjene Direktive, a temelji se na rezultatima istraživanja koje je proveo *Matrix Knowledge Group*. Rezultati navedenog istraživanja (dalje u tekstu: Istraživanje) u cijelosti su objavljeni i dostupni na: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/2008_comp_study_empirical_report_en.pdf

56 Vidi str. 6. Istraživanja.

57 European Judicial Atlas in Civil Matters: http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/cv_information_en.htm.

58 Vidi toč. 3.3. Izvješća s tabličnim prikazom broja slučajeva koji su do tada rješavani u pojedinoj državi članici.

59 Ibid., toč. 3.3.1.

60 Loc. cit.

praktičnog iskustva u istoj, Komisija tada nije predložila izmjene Direktive, već je smatrala da se implementacija može poboljšati i na temelju važećih odredbi.⁶¹

Međutim, već dvije godine kasnije, 2011. g., Komisija je planirala predložiti izmjene Direktive.⁶² Odlučila je provesti posebno istraživanje svih aspekata naknada da bi se identificiralo sve postojeće teškoće i njihove uzroke, te ovisno o njegovim rezultatima, predložile odgovarajuće izmjene. Budući da je već ranije utvrđeno da glavni uzroci problema nisu u samoj Direktivi (jer ona propisuje samo zabranu diskriminacije i postupke u prekograničnim slučajevima), jasno je da će izmjene biti usmjerene na probleme koji proizlaze iz primjene nacionalnih sustava naknada.

5. POLJE PRIMJENE KAO POTENCIJALNO NAJSPORNIJE PITANJE ZNNŽKD-a

U primjeni ZNNŽKD-a moglo bi se pojaviti dosta spornih pitanja, od kojih se, logično, prvo nameću ona vezana uz definiranje slučajeva u kojima će taj Zakon uopće doći u primjenu. Prema čl. 1. ZNNŽKD-a, njime se uređuje pravo na novčanu naknadu žrtvama "kaznenih djela nasilja počinjenih s namjerom". Ne postoje kaznena djela nasilja kao posebna kaznena djela, pa je tim zakonom bilo nužno odrediti koja će se djela smatrati takvima. „*Kaznenim djelom nasilja smatra se:*

– *kazneno djelo počinjeno s namjerom uz primjenu sile ili povredom spolnog integriteta,*

– *kazneno djelo dovođenja u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom kojim je prouzročena smrt, teška tjelesna ozljeda ili teško narušenje zdravlja jedne ili više osoba, a propisano je Kaznenim zakonom kao teži oblik temeljnoga kaznenog djela počinjenog s namjerom*“ (čl. 5. st. 3.).

Dakle, u upravnom će se postupku (postupak je detaljno uređen čl. 24.-38., a na pitanja koja nisu uređena navedenim člancima, na odgovarajući se način primjenjuju odredbe zakona kojim je uređen opći upravni postupak (čl. 4. ZNNŽKD)), utvrđivati je li djelo, kojim je šteta počinjena kazneno djelo i to počinjeno s namjerom. Budući da je kvalifikacija određenog ponašanja kao kaznenog djela, a posebno utvrđivanje namjere njegova počinitelja, u isključivoj nadležnosti kaznenog suda u kaznenom postupku, to može imati učinak samo u ovom postupku, radi priznavanja prava oštećenika na državnu naknadu. Jasno je da je zbog interesa oštećenika (što traži

61 Točka 5. Izvješća.

62 Stockholmskim programom (Programom za pravosuđe i unutarnje poslove usvojenim 2009. za razdoblje 2010.-2014. godine) pozvane su Komisija i države članice da istraže mogućnost izgradnje jednog zajedničkog instrumenta zaštite žrtava. Komisija je u svibnju 2011. usvojila, tzv. Victims' Package, unutar kojeg je i prijedlog za horizontalnu Direktivu kojom bi se utvrdio minimum standarda prava, podrške i zaštite žrtava.

Vidi ROADMAP iz rujna 2011. godine, Commission proposal for the revision of Directive 2004/80 relating to compensation of crime victims, http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2012_just_019_crime_victims_en.pdf.

i Konvencija) bilo potrebno minimalizirati utjecaj samog kaznenog postupka i njegovih rezultata, pa i isključiti. Zato se u čl. 8. st. 2. izričito propisuje da je pravo ovlaštenika neovisno o tomu je li počinitelj kaznenog djela poznat i pokretanju samog kaznenog postupka. Odbor je, slijedom navedenog, ovlašten određeno ponašanje kojem je ovlašteniku prouzročena šteta, kvalificirati takvim da iz njega proizlazi pravo ovlaštenika na naknadu, što ne znači da je to određeno kazneno djelo počinjeno s namjerom u kaznenopravnom smislu.

Smatramo da je osnovni problem koji se može pojaviti u području primjene ZNNŽKD-a u praksi, isključenje ovlaštenika koji imaju pravo ostvariti naknadu prema odredbama ZOTAD-a (čl. 48. ZNNŽKD). Jasno je da država želi onemogućiti da ovlaštenik povodom istog štetnog događaja po dva propisa ostvaruje pravo na naknadu od države, pri čemu se u oba radi o državnoj solidarnosti i isplati naknade na načelu pravičnosti. Međutim, nije nam jasno što točno znači formulacija da je netko ovlaštenik koji "ima pravo ostvariti naknadu". Je li to osoba čije je pravo već utvrđeno u postupku provedenom povodom zahtjeva postavljenog prema ZOTAD-u⁶³ ili će Odbor sam procijeniti da bi ta osoba mogla ostvariti pravo na naknadu prema ZOTAD-u i zato će njen zahtjev odbaciti kao nedopušten? Mogu li oni koji nisu uspjeli sa svojim odštetnim zahtjevom prema ZOTAD-u, naknadno podnijeti zahtjev prema ZNNŽKD-u, s tim da im se kao dan podnošenja toga zahtjeva računa dan podnošenja onog prema ZOTAD-u? Budući da žrtva u trenutku podnošenja zahtjeva često ne zna (niti treba znati) točnu kvalifikaciju djela kojim joj je šteta počinjena, svakako bi bilo dobro da se zahtjevi za ostvarenje prava po oba zakona mogu podnijeti istom tijelu. Znači li to što oštećenik nema pravo na naknadu prema ZNNŽKD-u, da nema ni "pravo na postupak" prema ZNNŽKD-u, odnosno da su u prekograničnim slučajevima ti oštećenici ostali izvan sustava suradnje država članica?

Što konkretno za oštećenika koji je štetu pretrpio kao žrtva terorističkog akta ili drugog kaznenog djela na koja se primjenjuje ZOTAD (on propisuje „*odgovornost za štetu počinjenu aktima terora i drugim aktima nasilja poduzetim s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana te uslijed demonstracija i drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima*“ (čl. 1. st. 1.), pri čemu se terorističkim aktom smatra „*osobito akt nasilja izvršen u pravilu iz političkih pobuda s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana*“ (čl. 1. st. 2.)) može značiti primjena, odnosno neprimjena ZNNŽKD-a? S obzirom na minimum prava koja ZNNŽKD priznaje, načelno se može reći da je oštećenik koji ima pravo na naknadu prema ZOTAD-u ipak u nešto povoljnijem položaju u pogledu visine naknade koju može ostvariti. Njime je priznato pravo na naknadu štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, i to 60% iznosa utvrđene štete, s tim da ukupna

63 Taj zahtjev oštećenik podnosi Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske. S njim sklopljena izvansudska nagodba ima snagu ovršne isprave. U slučaju neprihvatanja ponude Državnog odvjetništva ili ako ono u roku od 60 dana ne odluči o podnesenom zahtjevu, oštećenik svoje pravo može ostvarivati pred sudom, u žurnom postupku (čl. 9. ZOTAD).

šteta ne može biti naknađena u iznosu većem od 350.000,00 kn (čl. 7. ZOTAD). Međutim, ako uzmemo u obzir dosadašnju primjenu ZOTAD-a i činjenicu da se prava prema istom jako teško ostvaruju (u pravilu nakon dugogodišnjih sporova protiv države), čini nam se da bi i tim oštećenima trebalo primjenom ZNNŽKD-a omogućiti dobivanje državne naknade, čiji bi se iznosi kasnije, u slučaju da uspiju i sa zahtjevom prema ZOTAD-u, odbili od već priznate ili isplaćene naknade.

Trebaju li nam dva različita propisa, po kojima postupaju različita tijela u različitim postupcima, da bi se ostvarilo pravo na državnu naknadu u sličnim situacijama i sa sličnim posljedicama? Ima li opravdanja za različit položaj žrtava (i njihovih srodnika) s pravom na naknadu s obzirom na vrstu kaznenog djela čije su bile žrtve, kada su te posljedice iste – teške tjelesne ozljede ili teško narušenje zdravlja ili smrt? Hoće li uspostavljanje sustava naknada prema ZNNŽKD-u zapravo umanjiti prava žrtava teških kaznenih djela na javnom mjestu (potencijalnih ovlaštenika prava prema ZOTAD-u), jer će ih se “usmjeriti” na sustav naknada manje financijski težak za državu i postupak u kojim će brže i jednostavnije ostvariti pravo na naknadu? Hoće li to dovesti do uskog tumačenja polja primjene ZOTAD-a? Je li uopće opravdan bitno različit položaj žrtve kaznenog djela nasilja na javnom mjestu koji se temelji samo na motivu s kojim je djelovao počinitelj? Smije li država biti „solidarnija“ prema nekim žrtvama s obzirom na motive počinitelja djela nasilja, posebno s obzirom na to da će kod nepoznatih počinitelja oni ostati nepoznati, odnosno u zoni nagađanja? Ova pitanja postavljamo radi ukazivanja na opasnost da u postupku ujednačavanja s europskim pravom dođe do umanjenja prava određene grupe žrtava, što svakako treba izbjeći. Smatramo da bi žrtve kaznenih djela nasilja trebale imati jednaka prava prema državi i zato treba razmisliti o jedinstvenom sustavu naknađivanja, po istom postupku u kojem će odlučivati isto tijelo. Načela društvene solidarnosti i pravednosti ne bi smjela postati izvor nepravednih rezultata konkretne primjene propisa koji se temelje na njima.

Postojanje više propisa o istoj materiji koji daju različita prava, a međusobno se isključuju, svakako nije dobro rješenje. To je zbunjujuće za žrtve, a posebno ako se radi o stranim državljanima. Ako već i postoje različiti izvori prava i postupak za njihovo ostvarivanje, onda smatramo da bi i žrtvama kaznenih djela za koja postoji odgovornost države prema ZOTAD-u trebalo omogućiti dobivanje naknade prema ZNNŽKD-u, uz mogućnost da se iste odbiju od eventualno kasnije dosuđene naknade štete.

Iako bi se za većinu obveza prema Direktivi načelno moglo zaključiti da ih je naš zakonodavac ZNNŽKD-om formalno ispunio, isključenje ovlaštenika prava prema ZOTAD-u iz ovog sustava naknađivanja nije u skladu s ciljem Direktive. Upravo ona kategorija žrtava zbog koje se i “požurilo” s donošenjem Direktive pa je usvojena bez minimalnog standarda, u biti je ostala izvan odgovarajućeg sustava (minimalne) zaštite u našem pravu. Smatramo nespornim da bi žrtve terorističkih akata i dugih akata nasilja na javnom mjestu, u slučaju ispunjavanja ZNNŽKD-om propisanih pretpostavki, također trebale imati pristup sustavu suradnje država članica u prekograničnim slučajevima. Ako ih je već naš zakonodavac namjeravao

izdvojiti (odnosno zadržati) kao posebnu kategoriju u pogledu materijalnih prava prema državi, u postupovnom ih je smislu morao izjednačiti, odnosno osigurati da oštećenici mogu svoje zahtjeve za državnu naknadu u prekograničnim slučajevima podnositi prema pravilima ZNNŽKD-a propisanim za te slučajeve. U tom smislu će određene izmjene odredbi ZNNŽKD-a i/ili ZOTAD-a svakako biti nužne.

6. ZAKLJUČAK

Načelno možemo zaključiti da je sustav naknađivanja prema ZNNŽKD-u u skladu s osnovnim načelima naknađivanja propisanim Konvencijom. Ali, kako smo već naglasili, to je minimum prava usvojen prije 30 godina, koji je trebao države koje nisu žrtvama priznavale nikakva prava pokrenuti u tom smjeru, uz za njih prihvatljive financijske obveze. Zato, iako ih smatramo zaista minimalnim, državne naknade koje će Republika Hrvatska isplaćivati žrtvama određenih kaznenih djela, ipak predstavljaju pozitivnu novinu u našem pravu. Brojnost država članica Europske unije i različitost njihovih sustava naknada (kao što je naglašeno u istraživanju, svaka ima svoj unikatan sustav), onemogućio nam je donošenje općih zaključaka o tome koliko je neki od postojećih sustava zaista bolji za same žrtve i samim time bliži ispunjenju osnovnog cilja Direktive. U nekoj idealnoj situaciji država bi svakoj žrtvi kaznenog djela mogla naknaditi svu štetu koju ova pretrpi, a ne može je naknaditi od samog počinitelja, ali potpuno je jasno da većina država takve obveze ne može i/ili ne želi preuzeti. Stoga nam se učinilo da usporedba našeg (budućeg) sustava naknada s nekim od postojećih sustava država članica, trenutno nije od većeg praktičnog značaja, posebno s obzirom na činjenice da neke od njih već desetljećima imaju razvijene te sustave i da su financijske mogućnosti naše države i većine država članica ipak bitno različite.

Ono na što svakako moramo upozoriti jest činjenica da se ostavljanjem žrtava terorizma i drugih akata nasilja na javnom mjestu izvan primjene ZNNŽKD-a, te žrtve ostavilo i izvan sustava suradnje država članica u prekograničnim situacijama. To ukazuje na moguću nepravilnost pri implementaciji Direktive, te zapravo apsurdnu situaciju, da su u našem poretku izvan zaštite koju je namjeravala pružiti ostali upravo oni zbog kojih je ista prvenstveno i donesena. Za ocjenu koliko će naš sustav naknada biti učinkovit i postići osnovni cilj, da žrtve kaznenih djela zaista brzo dobiju pravičnu i primjerenu naknadu, bez nepotrebnih administrativnih prepreka i troškova, treba pričekati početak njegove primjene. Međutim, budući da je Komisija krajem 2011. godine zaključila da sustav naknađivanja kako je zamišljen Direktivom nije djelotvoran, pri čemu su osnovni uzroci problema u nacionalnim sustavima, ne čini nam se realnim očekivati da će naš sustav biti bitno bolji od nacionalnih sustava većine drugih članica. Očekuju se izmjene Direktive kojima bi se poboljšalo djelovanje nacionalnih sustava, pa je moguće da će naš sustav trebati mijenjati i prije no što isti zaživi u praksi.

Summary

STATE COMPENSATIONS FOR VICTIMS OF CRIME IN THE REPUBLIC OF CROATIA

This paper deals with state compensations for victims of some types of crime which are to be paid by the Republic of Croatia. The Act on the Compensation for Victims of Crime will come into force on the day of the Croatian accession to the European Union. It stipulates the right to compensation to victims of violent crimes committed with intent, assumptions and procedures for the exercises of this right, decision-making bodies, and other bodies which take part in the process of deciding on the right and procedure to be applied in cross-border cases. The state will pay compensation for medical expenses and lost earning to victims of crime, compensation for loss of maintenance to their dependants as well as the victim's funeral cost. All elements of compensation have an upper limit above which such compensation shall not be granted. Amounts of compensation can also be reduced on various grounds (e.g. victim's conduct before, during or after the crime; payments from other sources). Furthermore, the Committee on compensation for victims of crime makes a decision on compensation in the administrative procedure. There are however, special rules for such procedures in cross-border cases. The Republic of Croatia has implemented cross-border cooperation measures from the Directive 2004/80/EC and complies with the obligations under the European Convention on the Compensation of Violent Crimes. In this paper attention is given to the provisions which define persons authorized to compensation and conditions under which it may be granted. The author expresses doubts as to whether the Croatian compensation scheme will achieve the goal of the Directive 2004/80/EC. The reason for that is the weakness of the compensation system in the European Union, which depends on the national systems of the Member States. Possible consequences of exclusion of victims who are entitled to compensation under the Act on the Liability for Damage Caused by Terrorist Acts and Public Demonstrations from the right to compensation are also emphasized.

Key words: *compensation, victims of crime, medical expenses, lost earning, loss of maintenance, Directive 2004/80/EC, European Convention on the Compensation of Violent Crimes.*

Zusammenfassung

STAATLICHE ENTSCHÄDIGUNG FÜR STRAFTATSOPFER IN DER REPUBLIK KROATIEN

In der Arbeit wird die Frage der staatlichen Entschädigungen bearbeitet, welche die Republik Kroatien den Opfern von bestimmten Straftaten auszahlt. Am Tag der Beitritt der Republik Kroatien in die EU wird das Gesetz über Geldentschädigung für Straftatsopfer in Kraft treten, welches Folgendes vorschreibt: das Recht auf Geldentschädigung für Opfer von Gewalttaten, die Voraussetzungen und das Verfahren zur Verwirklichung dieses Rechtes, die Organe, welche Entscheidungen treffen und am Verfahren der Entscheidung über dieses Recht teilnehmen, und die in grenzüberschreitenden Fällen angewandten Organe und Verfahren. Der Staat wird den unmittelbaren Opfern die Entschädigung für Behandlungskosten und verlorenes Einkommen auszahlen, den mittelbaren Opfern die Entschädigung für verlorenen Unterhalt und der Person, welche diese Kosten getragen hat, auch die Entschädigung für die Kosten der Bestattung des unmittelbaren Opfers auszahlen. Es werden sowohl mögliche Einschränkungen gemäß verschiedenen Gründen (das Verhalten des Opfers vor, während und nach der Opferwerdung, Zurechnung anderer Entschädigungen) für alle diesen Beträge vorgeschrieben, als auch maximale Beträge, welche ausgezahlt werden. Ein besonderes Organ, der Ausschuss für die Geldentschädigung der Straftatsopfer, wird im Verwaltungsverfahren über die Entschädigung entscheiden. Das Verfahren in grenzüberschreitenden Fällen wird gesondert vorgeschrieben. Durch dieses Gesetz hat die Republik Kroatien die Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/80/EG und des Europäischen Übereinkommens über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten erfüllt. In der Arbeit werden Bestimmungen analysiert, in welchen Berechtigte zum Entschädigungsrecht und Voraussetzungen dieses Rechtserwerbs definiert werden. Es wird der Zweifel ausgedrückt, dass unser System der Entschädigungen dem Ziel des europäischen Gesetzgebers bei der Erlassung der Richtlinie 2004/80/EG beitragen könnte, nicht so sehr wegen eigener Mängel (welche erst nach dem Beginn seiner Anwendung gezeigt werden), sondern wegen Mängel des Systems der Entschädigungen in der EU, welches so aufgerichtet wurde, dass es von den Mitgliedsstaaten abhängt. Es wird vor möglichen Folgen des gemäß diesem Gesetz vorgeschriebenen Ausschlusses der Entschädigung für die Straftatsopfer gewarnt, welche das Recht auf Entschädigung gemäß Gesetz über die Haftung für den durch terroristische Aktivitäten und öffentliche Demonstrationen entstandenen Schaden haben.

Schlüsselwörter: Geldentschädigung, Straftatsopfer, Behandlungskosten, verlorenes Einkommen, verlorener Unterhalt, Richtlinie 2004/80/EG, Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten.

Riassunto

LE INDENNITÀ STATALI PER LE VITTIME DI REATI PENALI IN CROAZIA

Nel contributo si prende in esame la questione delle indennità statali che verranno versate dallo Stato croato alle vittime di determinati reati penali. Con l'ingresso della Croazia nell'Unione europea entrerà in vigore la legge sulle indennità alle vittime di reati penali, con la quale viene stabilito: il diritto all'indennità alle vittime di reati penali dolosi violenti; i presupposti ed il procedimento per la realizzazione di tale diritto; gli organi che prendono parte al procedimento decisionale relativo a tale diritto; gli organi ed il procedimento che si applica nei casi extraterritoriali. Lo Stato verserà alle vittime dirette l'indennità per le spese di cura e per il mancato guadagno; mentre alle vittime indirette verserà l'indennità per la perdita del mantenimento ed alla persona che ha sostenuto le spese funebri della vittima diretta rimborserà anche tale costo. Per tutti questi importi sono previste delle diminuzioni su diverse basi (comportamento della vittima prima, durante e dopo l'offesa subita, computo di diverse indennità), come pure i massimali delle somme rimborsabili. Circa l'indennità da versare è chiamato a decidere un particolare organo nel corso di un procedimento amministrativo, ossia il comitato per l'indennità alle vittime di reati penali. Il procedimento relativo ai casi che presentano elementi di extraterritorialità trova disciplina specifica. Con la presente legge la Croazia ha rispettato gli obblighi derivanti dalla Direttiva 2004/80/CE, come pure quelli derivanti dalla Convenzione europea sull'indennità alle vittime di reati penali violenti. Nel contributo si esaminano nel dettaglio le disposizioni che disciplinano i titolari del diritto all'indennità ed i presupposti della costituzione del diritto medesimo. Si avanzano alcune perplessità sul fatto che il nostro sistema possa dare un reale contributo allo scopo prefissosi dal legislatore comunitario con la Direttiva 2004/80/CE; ciò non tanto per delle debolezze interne al sistema nazionale (le quali del resto emergeranno appena dopo l'entrata in vigore della legge in questione), bensì per le debolezze esistenti già a livello europeo, visto che il sistema di versamento delle indennità dipende dai singoli Stati membri. Si mette in guardia anche dalle possibili conseguenze derivanti dall'esclusione dal diritto all'indennità in base alla presente legge di quelle vittime che invece hanno diritto all'indennità in base alla legge sull'indennità in seguito ad atti terroristici o dimostrazioni pubbliche.

Parole chiave: *indennità, vittima di reato, spese di cura, mancato guadagno, perdita del diritto al mantenimento, Direttiva 2004/80/CE, Convenzione europea sull'indennità alle vittime di reati penali violenti.*